

O papel do administrador na gestão da política de assistência social: análise a partir de uma pesquisa-ação

The role of the administrator in the management of Social Assistance: analysis from an action research

Vanessa Aparecida Dias¹
Pedro dos Santos Portugal Júnior
Elisa Maria Andrade Brisola

RESUMO

O artigo trata de um dos principais desafios do administrador junto aos órgãos gestores de Assistência Social e indica elementos atuais e necessários para a inclusão deste profissional na estrutura das secretarias municipais, visando a qualidade dos serviços socioassistenciais. Este trabalho de base bibliográfica, documental e com a técnica da pesquisa-ação, colheu relatos de um administrador que aplicou ferramentas gerenciais em um equipamento da Assistência Social. Os resultados alcançados na administração do serviço foram a maior organização na gestão de pessoal, melhor controle no estoque de produtos utilizados nos programas e projetos garantindo distribuição uniforme dos mesmos a todos os equipamentos, avaliação mais rigorosa nas compras, sem prejuízo da aquisição dos produtos, bem como uma melhor assistência administrativa aos funcionários de todos os equipamentos.

Palavras-chave: Administração; Política de Assistência Social; Ferramentas de Gestão.

ABSTRACT

The article deals with one of the main challenges of the administrator in the institutions that manage Social Assistance and indicates current and necessary elements for the inclusion of this professional in the structure of the municipal secretariats, aiming at the quality of social assistance services. This bibliographic, documentary and work-based research work collected reports from an administrator who applied management tools to a Social Assistance equipment. The results achieved in the administration of the service were the largest organization in personnel management, better control of the stock of products used in the programs and projects, ensuring uniform distribution of them to all equipment, more rigorous evaluation in purchases, without prejudice to the purchase of products, as well as better administrative assistance to employees of all equipment.

Key words: Administration; Social Assistance Policy; Management Tools.

¹ Autor correspondente: Ester Onofre Barbosa Lessa – E-mail: esterbarbosa2009@hotmail.com

1. Introdução

O serviço público de assistência social no Brasil é uma prática de governo que tem evoluído nos períodos recentes em decorrência de seu reconhecimento como política pública - direito do cidadão e dever do Estado. Esta política vem demonstrando avanços conquistados pelas crescentes necessidades dos setores mais pobres da sociedade, sobretudo em contextos de crise como a vivenciada contemporaneamente. Quando se trata de assistência social como política de proteção social, tem-se a mesma como uma nova situação para o povo brasileiro, pois, esta objetiva garantir seguranças sociais (renda, acolhida, convívio) a todos que dela necessitam, para que indivíduos em estado de vulnerabilidade e grupos sociais em situação de risco possam reestabelecer seus vínculos sociais e familiares como base para o desenvolvimento do cidadão em sociedade, sem contribuição prévia para uma proteção básica.

A Assistência Social como direito foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988, compondo, desde então, o campo da Seguridade Social regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em dezembro de 1993. A partir de então, a assistência social dá início a um novo caminho: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Assim, a LOAS institui uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro, configurando o tripé da Seguridade Social juntamente com a saúde e a previdência social (MDS 2004).

Para o desenvolvimento e profissionalização da Política de Assistência Social ressalta-se a necessidade do trabalho profissional do administrador, visto que os órgãos gestores contam ou devem contar em sua estrutura com funcionários públicos de diferentes áreas, seja em nível superior, médio ou de serviços gerais, bem como fazer a gestão de materiais e recursos financeiros, conforme as normativas que orientam tais processos como a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2012), a Norma Operacional Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH/2011). Aliás, essa necessidade vem se ampliando na medida em que a política se complexifica, fato comprovado pelos dados do Censo /SUAS/2018 (BRASIL, 2018).

Assim, cabe ao administrador o controle e o planejamento das escalas de servidores, das compras necessárias, da distribuição dos produtos aos demais equipamentos que prestam o serviço, dentre outras atribuições gerenciais. Sabe-se que em muitos serviços esse gerenciamento é realizado por profissionais não habilitados como assistentes sociais ou

psicólogos, que deixam de exercer suas atribuições específicas juntamente às famílias, indivíduos ou grupos, comprometendo os objetivos fins da política de assistência social. Tal realidade ainda gera desvios de função e insatisfação nos profissionais por realizarem serviços que não de sua competência profissional.

Após a aprovação da LOAS, da Política Nacional de Assistência Social(PNAS/2004) e a criação do SUAS em 2005, o planejamento se tornou essencial para definir compromissos orientados pelos princípios estabelecidos nas legislações e normativas visando reunir condições que permitam estruturar a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios tendo em conta que historicamente a Assistência Social foi realizada de forma descontínua e fragmentada.

Assim, o planejamento se constitui um dos principais instrumentos das ações na assistência social, pois o ato de planejar envolve não somente o domínio instrumental dos processos, mas também habilidades que permitam idealizar o planejamento administrativo como parte da gestão de ações sociais.

A profissão administrativa tenta se ampliar no serviço público na última década, porém no âmbito da assistência social ainda se encontra atraso gerencial e contínua inoperância administrativa. Segundo Lewgoy, a atual situação exige um profissional que:

[...] saiba planejar, avaliar, implantar e executar os serviços incutidos nas políticas sociais. Que também se evidencie na esfera dos planos, programas e projetos sociais e na prestação de serviços no âmbito de benefícios e serviços sociais, nas habilidades de elaborar, implementar, organizar, administrar, pesquisar, encaminhar, coordenar e assessorar (LEWGOY, 2010, p. 198).

O propósito deste trabalho é indicar elementos para uma análise da importância do trabalho do administrador e avaliar as possíveis evoluções no universo da política de assistência social no Brasil, especificamente, objetiva-se analisar como a aplicação de ferramentas gerenciais por parte do administrador pode contribuir para uma melhor gestão dos recursos no âmbito dos equipamentos da Assistência Social. Para tanto é relatada a experiência de uma das autoras na aplicação de tais ferramentas em um equipamento no município de Varginha – MG, utilizando para isso o método da pesquisa-ação.

Evidentemente, reconhece-se que não basta para o alcance dos objetivos da Política de Assistência Social, apenas o bom gerenciamento administrativo na medida em que essa política é fortemente atravessada por elementos conjunturais da economia e da política, bem

como fatores culturais e estruturais da sociedade brasileira como a desigualdade social e a pobreza.

Por outro lado, destaca-se que no âmbito do poder público os modelos de gestão gerenciais se inscrevem no contexto da contrarreforma do Estado, implementada desde os anos de 1990 a qual visou a desresponsabilização pelos gastos sociais, privatizações, diminuição de concursos públicos, desregulamentação das carreiras, etc. trazendo inúmeros prejuízos, não somente aos servidores públicos, como à própria sociedade.

Entretanto, defende-se que as políticas públicas em geral e a assistência social em particular exigem gestão administrativa qualificada de forma a atender as demandas de seus usuários.

O presente estudo encontra-se estruturado em cinco partes incluindo essa introdução. Na primeira realiza-se uma revisão sobre o papel do administrador, a estruturação do Sistema Único de Assistência Social e do Centro de Referência em Assistência Social. Posteriormente, explicam-se os métodos utilizados nessa pesquisa, com ênfase na técnica de pesquisa-ação. A seguir, discorre-se sobre o processo e implicações da gestão no âmbito do equipamento de assistência social alvo desse estudo. Encerra-se com as considerações finais.

2. Desenvolvimento

2.1 Os primeiros passos do administrador

A avaliação de qualquer ambiente, seja empresarial ou público, é considerado o primeiro passo para que o administrador possa planejar suas metas, pois, conhecer o local, verificar quais são os erros e acertos, identificar as maiores dificuldades, são algumas questões que podem abonar uma visão ampliada das características deste local.

Oliveira (2004, p. 20) conceitua avaliação de empresas/instituições como o “processo estruturado em que todos os fatores externos ou não controláveis, em sua realidade atual e projetada futura, bem como todos os fatores internos ou controláveis, de forma sistêmica e sinérgica, são analisados e avaliados quanto aos possíveis resultados a serem apresentados.” A partir do conhecimento adquirido torna-se possível iniciar o planejamento, tratando-se de uma ferramenta de alta performance, no qual o administrador adquire um conhecimento profundo por meio da reflexão, descobrindo, assim, as principais características e problemas do local.

Na administração pública, a avaliação é importante para planejar, organizar, refletir e cuidar do interesse de toda a sociedade com a participação e envolvimento de toda a comunidade, com apoio dos servidores que disponibilizam informações e dados confiáveis. Meirelles (2006, p.64) afirma que a Administração Pública em seu “sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo”, no “sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral” e em sua “acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”.

Nesse sentido, o Planejamento Político-Social tem como preocupação fundamental responder as questões "para quê", "para quem" e também com "o quê". A preocupação central é definir fins, buscar conceber visões globalizantes e de eficácia; serve para situações de crise em que a proposta é de transformação, em médio prazo e/ou longo prazo. "Tem o plano e o programa como expressão maior" (GANDIN, 1994, p. 55). A realidade social é determinante das relações sociais, fato que engloba aspectos políticos e econômicos. Dessa maneira, entende-se que é dentro da realidade que o planejamento se torna etapa indispensável para que se chegue a um resultado satisfatório. Essa aproximação é o primeiro passo para o processo de planejamento social. Nesse sentido, torna-se necessário saber o que planejar e qual o segmento da realidade que será colocado em desafio, iniciando, dessa maneira, a etapa compreendida como reflexão. Nela considera-se a realidade na qual será formulado o conjunto de proposições para uma intervenção mais qualificada, e, ao colocar as metas administrativas em práticas na assistência social, confrontam-se as ações planejadas com as mudanças que ocorrem na realidade.

A implementação do SUAS ao longo de 15 anos se deu a partir de uma “nova arquitetura” de gestão, ordenamento normativo e jurídico (SILVEIRA, 2009, p. 342) o que exigiu, “ o incremento de ações institucionais, resultados e processos monitorados na reorganização da gestão”, os quais visaram a produção de impactos na vida da população usuária do Sistema.

Para isso é indispensável que todos os trabalhos do administrador sejam planejados. A eficácia nestes trabalhos administrativos não pode restringir-se apenas à aferição e resultados parciais, mas ela se expressa também pelo grau de qualidade atingido relacionado “[...] ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2003, p. 61-62).

O planejamento social busca utilizar, de forma harmônica, o planejamento estratégico, ampliando a participação dos vários níveis profissionais existentes dentro da sociedade. Nesse sentido, a tomada de decisão se torna elemento fundamental, pois corresponde às diferentes escolhas no escopo das políticas sociais. Outro elemento importante no planejamento social é a operacionalização que relaciona as atividades necessárias para efetuar as decisões tomadas. Nessa fase o administrador deve acompanhar a implantação, o controle e a avaliação do planejamento dos projetos sociais que, mesmo implementados por organizações sociais, deve ter o seu acompanhamento. Baptista (2003, p. 13) afirma que o planejamento.

[...] refere-se ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de questões que se colocam no mundo social. Enquanto processo permanente supõe ação contínua sobre um conjunto dinâmico de situações em um determinado momento histórico. Como processo metódico de abordagem racional e científica, supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos.

Nesse sentido, faz-se importante o papel do administrador enquanto agente do processo de planejamento social no âmbito do poder público.

2.2 A estrutura e evolução do SUAS

Após a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passa a ser tratada como política pública, integrante da Seguridade Social, junto às políticas de Saúde e Previdência Social. Elevando a Assistência Social à condição de política pública, direito do cidadão e dever do Estado tem-se como resultado uma grande mudança de compreensão da Assistência Social, transferindo-a do dever moral e do assistencialismo para o dos direitos sociais do cidadão.

Pereira (1996, p.99-100) afirma que

[...] a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea – pública e privada - para transformar-se em sujeitos detentores do direito à proteção sistemática devida pelo Estado.

Atualmente o SUAS é uma realidade do ponto de vista legal e sua implementação vem ocorrendo nas diferentes instâncias governamentais, mas a realidade política, econômica, social e cultural brasileira desafia sua consolidação. A Assistência Social passou a ser direito do cidadão e dever do Estado, uma política não contratual, que deve fornecer os direitos

sociais através de um conjunto de ações e iniciativas públicas para garantir o atendimento das necessidades básicas à sociedade (BRASIL, 2004).

Os objetivos da LOAS estão vinculados à proteção da família, da infância, da adolescência, dos idosos, da habilitação e reabilitação profissional e ainda a garantia de um salário mínimo mensal a idosos e pessoas portadoras de deficiência, que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família. O texto constitucional referente à Assistência Social ressalta a necessidade de regulamentação. Tal processo durou cinco anos e teve uma coação de setores organizados da sociedade. O primeiro projeto de Lei de nº 3099/89, mesmo tendo sido aprovado na Câmara e no Senado foi vetado na íntegra pelo Presidente Fernando Collor de Melo. Um expressivo e importante movimento pela regulamentação da Assistência Social determinou a aprovação da Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, LOAS que dispõe sobre a organização da Assistência Social (BRASIL, 1993).

Para Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 33):

A Constituição Federal em vigência no país desde 1988 [...] e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993) trouxeram a questão para um campo novo: o campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública [...].

Nos últimos anos o avanço no SUAS contribuiu para consolidar um novo modelo brasileiro de proteção social que articula o acesso à renda com a oferta de serviços e oportunidades socioassistenciais e a ampliação do acesso a direitos e oportunidades. O enfrentamento das diversas situações de pobreza e desigualdades em diversas dimensões no país concretizou melhorias nas condições de vida das famílias e indivíduos. A atualização dos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades, pois eles representam os grandes direitos fundamentais para a população.

Para Jaccoud (2009, p.58) a proteção social pode ser definida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”.

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS em todo o território nacional “cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (BRASIL, 2004, p. 33). Para tanto, organiza-se em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica objetiva prevenir situações de risco por meio de potencialidade e aquisições, bem como fortalecer vínculos familiares e comunitários.

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por conta de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras, ou seja, famílias ou indivíduos que tiveram seus direitos violados. (BRASIL, 2004).

A fim de alcançar os objetivos do SUAS, tornou-se necessária a revisão da NOB-SUAS/2005, culminando na Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS/2012, aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Essa normativa institui a cultura do planejamento na assistência social e inova ao estabelecer os pactos de aprimoramento do SUAS, rompendo com a lógica de adesão dos municípios ao SUAS.

No referido pacto de aprimoramento do SUAS, em referência ao artigo 24, inciso II da NOB-SUAS/2012, reafirma-se que, os entes que integram o SUAS devem ser agrupados a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS – IDSUAS. Assim, os tipos de gestão refletem as competências dos entes.

O SUAS foi e é uma opção pela assistência social como política pública inserida no sistema federativo e assentada nas instâncias de participação e de controle social nas diferentes esferas de governo, o que pressupõe a qualificação de sua gestão.

2.3 Gestão social pública na política de assistência social

A Política de Assistência Social tem conquistado mecanismos de defesa importante para a efetivação da política enquanto direito, como a LOAS, a PNAS e o SUAS. A partir da última conquista normativa, a Lei 12435 de 06 de julho de 2011, há alteração na primeira versão da LOAS e uma nova redação, a partir do SUAS, com definições conceituais, reforçando a direção social da Política de Assistência Social, o que não impossibilita a busca por novas concepções, já que a complexidade da vida social exige que o conhecimento se alimente constantemente do real e suas transformações. A gestão conquista espaço na última legislação na Política de Assistência Social e tem como objetivos essenciais para esta discussão a descentralização e participação, a organização da gestão da Política em nível -

municipal, estadual e federal - a divisão de responsabilidades entre os três entes federativos, educação permanente, vigilância socioassistencial e gestão compartilhada.

O ponto de partida e de chegada da Vigilância Socioassistencial está na sua travessia cotidiana pela dinâmica da realidade que acontece nas cidades, nos bairros, nos locais de atendimento, nas famílias chamadas de usuárias ou beneficiárias. A Vigilância Socioassistencial não consegue ser realizada como função da política pública se não estiver conectada com o mundo real da gestão e da prestação de serviços da política de assistência social (Capacita SUAS, 2013).

Na PNAS, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e benefícios torna-se insuficiente frente às necessidades e privações existentes numa realidade marcada pela alta desigualdade, o que exige agregar ao conhecimento da realidade, a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial (BRASIL, 2004).

A Vigilância Socioassistencial, entendida para além de uma ferramenta, um setor ou um conjunto de informações é função a ser cumprida na gestão da política de assistência social, e, portanto, necessita prover respostas específicas às demandas, em articulação com as funções de Proteção Social e de Defesa dos Direitos. Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial se distancia totalmente da perspectiva do uso de informações sobre os usuários como simples banco de dados para verificação de cumprimento ou não de condicionalidades de determinados programas ou ainda como cadastro de perfil socioeconômico para definição de critérios de inclusão a estes mesmos programas sociais (Capacita SUAS, 2013).

Nesse sentido, pode-se entender a vigilância socioassistencial como um processo de apreensão da realidade dos territórios integrando o conjunto de ações que trazem para o espaço público as particularidades, as necessidades coletivas não atendidas, as organizações de bairro, os movimentos sociais, permitindo assim construir e reconstruir a história dos sujeitos.

A Vigilância Socioassistencial constitui-se também como uma área de gestão da informação, dedicada a apoiar as atividades de planejamento, de supervisão e de execução dos serviços socioassistenciais por meio do provimento de dados, indicadores e análises, e deve estar estruturada e ativa em nível municipal, estadual e federal. Tem como objetivo a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de

violação de direitos em determinados territórios, e também do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede Socioassistencial (MDS/ VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, 2017).

Acseirad (2008, p.2) aponta que a vulnerabilidade social não é uma condição que está posta no sujeito, mas nos processos que os tornam vulneráveis. Assim, afirma a necessidade de compreender “os vulneráveis como vítimas de uma proteção desigual”, e também resultante do lugar social discriminado e segregado que ocupam no âmbito das relações societárias, o que permitiria “requerer do Estado políticas de atribuição equânime de proteção e combate aos processos que concentram os riscos sobre os menos capazes de se fazer ouvir na esfera pública”.

A Vigilância Socioassistencial produz e lança informações que permitem efetivar o caráter preventivo e proativo da política e a redução dos agravos nas situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Ao mesmo tempo, fortalece a funções de proteção social e de defesa dos direitos socioassistenciais, transmitindo um caráter técnico e objetivo ao processo de tomada de decisão dos órgãos gestores da política de assistência social. Buscando concretizar isto, são de responsabilidade comum à União, aos Estados, o Distrito Federal e os municípios instituírem uma área de Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos seus órgãos gestores, mas constituída em estreita relação com as áreas que ofertam os serviços socioassistenciais nas Proteções Sociais Básicas e Especial. Esta é a dupla intencionalidade do ponto de vista da gestão que se explicita na NOB/SUAS de 2012.

Dessa forma, articulam-se as necessidades de conhecer os riscos e as vulnerabilidades de cada território, mas é preciso relevar que: “[...] grande parte das vulnerabilidades sociais dos usuários da política de assistência social não tem origem na dinâmica local, mas em processo estruturais [...]” (COUTO, 2010, et. al. p.52), por isso a necessidade de relacionar os dados microterritoriais com indicadores macroestruturais e, nesse sentido, torna-se importante o papel do administrador na organização dessas informações para uma tomada de decisão mais racional e efetiva.

Portanto, a gestão da política de assistência social, a partir da gestão social deve ser compreendida como processual e inconclusa, a qual necessita se efetivar de fato uma gestão enquanto espaço público, possibilitando uma gestão compartilhada.

Efetivar os objetivos da gestão da Política de Assistência Social demanda compreender a política para além de um acesso ao consumo, e estabelecer-se uma política de

direito, pois “sob a ótica liberal, a assistência social tem sido um modo de satisfazer necessidades sociais que o mercado não satisfaz [...]” (SILVA,2010, p.139).

A nova gestão social: “abandona o modelo hierárquico e reconhece a impossibilidade de programação completa, dado o caráter imprevisível, a turbulência e a complexidade do contexto da ação” (BRONZO, VEIGA, 2007). Aliar a gestão social à gestão pública da Política de Assistência Social constitui-se novo desafio para se chegar a uma gestão social pública e nesse sentido o papel do gestor administrador é imprescindível para contribuir com esse processo.

2.4 Contextualizações do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS do município de Varginha – MG

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade de Varginha apresenta atualmente uma população estimada de 134.364 habitantes, considerada uma cidade de porte médio. A cidade atualmente está distribuída em 395,396 km² de área territorial, implicando em uma densidade demográfica de aproximadamente 311,29 habitantes por km² (IBGE, 2017).

Tabela 1. Evolução da população de Varginha 1980 – 2017

| Ano | 1980 | 1991 | 2000 | 2010 | 2017 |
|------------------|--------|--------|---------|---------|---------|
| População | 64.094 | 88.022 | 108.998 | 123.081 | 134.364 |

Fonte: IBGE (2017).

Ainda de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística nota-se uma tendência de crescimento da população de Varginha – MG com o passar dos anos, gerando um crescimento na demanda do atendimento dos CRAS da cidade.

Tabela2. Características demográficas do município de Varginha/MG

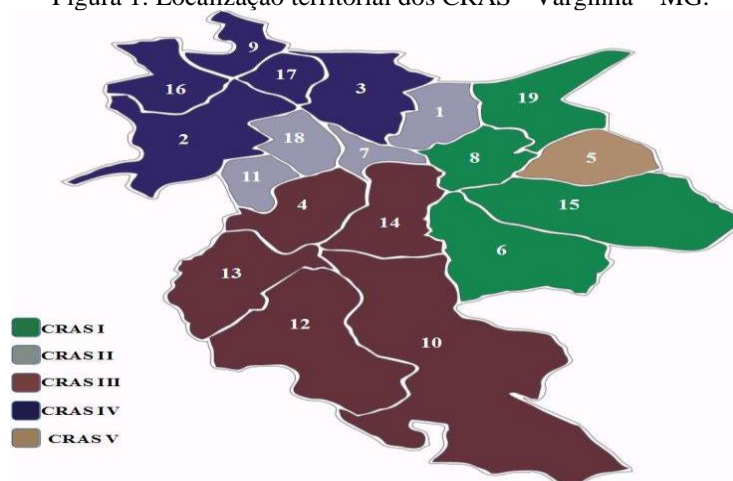
| Indicadores | Total | Característica |
|------------------------------|--------------------|-------------------------|
| População residente | 123.081 Habitantes | Censo demográfico, 2010 |
| População estimada | 134.364 Habitantes | IBGE, 2017 |
| Densidade demográfica | 311,29 | Hab. /km ² |

Fonte: IBGE (2017).

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Varginha – MG oferece serviços e benefícios diversos, entre eles, a inclusão nos programas de transferência

de renda, como o programa Bolsa Família, inclusão de famílias na rede socioassistencial conveniada, concessão de benefícios eventuais, concessão de carteira do idoso para transporte interestadual, orientação e encaminhamento para inclusão de pessoas com deficiência e pessoas idosas no Benefício da Prestação Continuada (BPC), orientação e encaminhamento à rede de serviços municipais e estaduais. Verifica-se que o aumento dos serviços do CRAS mostra a realidade de crescimento da rede de assistência social da cidade de Varginha – MG. Apresenta – se a seguir o mapa social do município supracitado apresentando as localidades referenciais de atendimento do CRAS (PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGINHA, 2017).

Figura 1. Localização territorial dos CRAS - Varginha – MG.



Fonte: Prefeitura Municipal de Varginha (2017).

Quadro 1. Localidades de atendimento do CRAS em Varginha

| | | | |
|-------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 1 Vila Barcelona | 6 Centenário | 11 Fátima | 16 Parque Rinald |
| 2 Bela Vista | 7 Centro | 12 Imaculada | 17 Pinheiros |
| 3 Campos Elísios | 8 Cidade Nova | 13 Santa Terezinha | 18 Vila Pinto |
| 4 Canaã | 9 Jardim Corcetti | 14 Jardim Andere | 19 Vargem |
| 5 Carvalhos | 10 Rezende | 15 Padre Victor | |

Fonte: Prefeitura Municipal de Varginha (2017).

Os bairros mencionados no quadro 1 são apenas localidades de referência, os que mais necessitam de atendimento na cidade. É visível no mapa que o CRAS III, localizado no bairro Urupês, presta atendimento para uma região maior que os demais CRAS. Mesmo tendo uma demanda maior, conta com o mesmo número de servidores que os demais CRAS. Já o CRAS V que se localiza no bairro Novo Tempo apresenta uma região menor de atendimento, contudo o número de atendimentos é grande por apresentar um contingente maior de pessoas carentes e de baixa renda, pois atende os bairros populares do programa “Minha Casa Minha

Vida”. Já o Centro de Convivência do Idoso (CCI) possui apenas dois equipamentos para atendimento da população idosa na cidade, um localizado no bairro Jardim Corcetti e outro na Vila Barcelona.

3. Materiais e métodos

Esta investigação demandou uma metodologia de pesquisa-ação cuja descrição e a interpretação do tema possibilitou um diálogo com fundamentos teóricos na aplicação das ferramentas administrativas na área da Assistência Social. Thiollent (2005, p. 14) define a pesquisa-ação como

[...] um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

A pesquisa-ação realizada implica na explicitação da tentativa de uma combinação de ferramentas administrativas com a assistência social, observando-se a necessidade de um administrador no serviço social público, pressupondo que a parceria das duas profissões gera um trabalho construtivo onde a população pode ter um atendimento mais eficaz e a assistência social pode garantir maior organização de suas informações.

Segundo André (1995), a pesquisa-ação surgiu com o propósito de investigar as relações sociais e conseguir mudanças em atitudes e comportamentos dos indivíduos; muitas vezes este tipo de pesquisa recebe o nome de “intervenção”, e possui atualmente várias correntes, mas todas elas envolvem um plano de ação baseado em objetivos, em um processo de acompanhamento e controle da ação planejada e no relato concomitante desse processo.

Para Thiollent (2009, p. 47), a pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social com função política, associada a uma ação ou a resolução de um problema coletivo no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo, em que as pessoas implicadas possuem algo a ‘dizer’ ou ‘fazer’, além da preocupação de que o conhecimento gerado não seja de uso exclusivo do grupo investigado. Ainda esclarece que “a função política da pesquisa-ação é intimamente relacionada com o tipo de ação proposta e os atores considerados. A investigação está ativamente inserida numa política de transformação”.

De acordo com Morin (2004, p. 56),

O termo pesquisa-ação designa em geral um método utilizado com vistas a uma ação estratégica e requerendo a participação dos atores. É identificada como nova forma de criação do saber na qual as relações entre teoria e prática e entre pesquisa e ação são constantes. A pesquisa-ação permite aos atores que construam teorias e estratégias que emergem do campo e que, em seguida, são validadas, confrontadas, desafiadas dentro do campo e acarretam mudanças desejáveis para resolver ou questionar melhor uma problemática.

Na elaboração deste artigo, além da pesquisa-ação, usou-se a pesquisa bibliográfica para levantamento teórico sobre o tema, utilizando para isso livros e artigos científicos, possibilitando assim uma análise qualitativa sobre a importância da aplicação das ferramentas administrativas no serviço social.

Conforme Lakatos e Marconi (1992, p. 43)

A pesquisa bibliográfica pode ser considerada um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para a se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. [...] Significa muito mais do que apenas procurar a verdade: é encontrar respostas para questões propostas utilizando métodos científicos.

Tratou-se assim de uma pesquisa descritiva que buscou abordar o processo administrativo no âmbito do serviço social.

4. Análise e discussão

A Coordenação do CRAS do município de Varginha – MG é responsável por sete equipamentos que prestam serviços de assistência social, e cada um é responsável por uma região da cidade de Varginha: 5 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS I, CRAS II, CRAS III, CRAS IV e CRAS V), e ainda 2 Centros de Convivência do Idoso (CCI 1 e CCI 2).

Para desenvolver as atividades administrativas de forma eficaz na Coordenação Geral dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que coordena os cinco CRAS e dois Centros de Convivência do Idoso (CCI) na cidade de Varginha, foi necessária a aplicação do controle de estoque, controle de entrada e saída de gêneros alimentícios, pois os mesmos quando entregues pelos fornecedores não eram devidamente anotados, como também a saídas desses gêneros para cada CRAS às vezes eram anotadas de forma parcial.

De acordo com Viana (2000, pg. 361)

Qualquer que seja o método é fundamental a plena observância das rotinas em prática a fim de se evitar problemas de controle, com consequências no inventário, que redundam em prejuízos para a empresa. Controle de estoque é o procedimento adotado para registrar, fiscalizar e gerir a entrada e saída de mercadorias e produtos seja numa indústria ou no comércio.

Outra questão verificada referia-se à organização no controle de férias dos funcionários, pois não era possível mais de um funcionário de cada CRAS sair de férias no mesmo mês devido ao baixo índice de funcionários, o que já estava ocorrendo.

O trabalho foi construído tendo por base as atividades desenvolvidas por uma das pesquisadoras quando ela auxiliava o coordenador do CRAS, do município de Varginha – MG, que está dividido em sete equipamentos em diferentes localidades do município. Cada equipamento é composto por um grupo de servidores efetivos e contratados, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo, dois orientadores sociais, um ajudante geral (normalmente prestam serviços de recepção) e um auxiliar de limpeza e cozinha.

Nesse contexto, foi possível perceber que nenhum deles possui um auxiliar administrativo, o que constitui um problema para os trabalhadores sociais, pois os mesmos não possuem suporte administrativo necessário, tendo que recorrer à coordenação constantemente para que se resolva qualquer problema administrativo (compras, solicitações, problemas de recursos humanos etc.). No período em que a pesquisadora exercia suas atividades na referida coordenação, o profissional que exercia a função de coordenador dos CRAS era um Assistente Social e dos CCI, um Fisioterapeuta. Assim, os trabalhos de gerenciamentos não eram realizados por um profissional na área administrativa. O fato do profissional coordenador ser de outra área não significa que é insuficiente, mas que era necessária a presença de um profissional da área administrativa para gerir os equipamentos de forma prática e funcional, alcançando melhores resultados.

Quando a coordenação obteve auxílio de um auxiliar administrativo, que tinha conhecimento necessário para exercer funções administrativas, o mesmo encontrou dificuldades para realizar suas tarefas devido às diversas demandas que os setores possuíam. O primeiro passo foi identificar os problemas, sendo os principais:

→ **Setor de Recursos Humanos:** Os equipamentos contam com um baixo número de servidores em relação à sua demanda de serviços. O principal problema nesse setor foi o controle de férias dos servidores, pois havia mais de um servidor da mesma função usufruindo férias no mesmo período, fato que gerou a necessidade de remanejamento de servidores de outros equipamentos, prejudicando a rotina dos referidos equipamentos. Para solucionar o

problema, foi construída uma planilha na qual cada servidor colocou o período em que pretendia retirar suas férias, caso não fosse possível no período solicitado, era proposto um acordo de nova data. Com isso foi possível evitar remanejamento de servidores para suprir faltas.

Outro problema identificado se refere ao preenchimento da folha de ponto dos servidores. O prazo máximo de entrega solicitado pelo setor da Prefeitura Municipal era dia 20 de cada mês, solicitação não atendida nos equipamentos, ou eram preenchidas de forma inadequada, causando atraso no fechamento do mês para pagamento. Para solucionar tal questão, propôs-se à coordenação que estipulasse uma data limite para entrega da folha de ponto. A partir do momento que a coordenação aceitou a proposta, foi estipulado que o servidor que não entregasse a folha de ponto até o dia 22, não receberia o pagamento, e com isso foi possível que os servidores tivessem disciplina e responsabilidade diante dessa situação.

→ **Setor de Compras:** o contato com fornecedores era realizado somente em períodos que se necessitava de compras de urgência, não desenvolvendo uma relação de continuidade com eles, razão pela qual constatava-se dificuldades na aquisição de produtos e descontos. Diante desse problema, foi realizado um contato direto com fornecedores por meio de e-mails e telefonemas para estabelecer um acompanhamento constante dos preços dos produtos mais solicitados, que no caso eram os gêneros alimentícios. Nessa direção, construiu-se planilhas com os lançamentos de entrada e saída de produtos para mapeamento das necessidades de compras.

→ **Setor de Almoxarifado:** as compras efetuadas eram guardadas na dispensa da coordenação do CRAS e depois distribuídas a todos os equipamentos, para os quais era solicitado uma “lista de materiais” especificando produtos, quantidades em estoque e necessidade. O controle de análise da necessidade e distribuição dos alimentos não era feito. O que se constatou foi desequilíbrio entre os equipamentos, pois alguns havia grande quantidade de produtos em estoque e em outros falta. Outro gargalo relacionava-se às datas de validade de muitos produtos, os quais venciam por não serem usados dentro do prazo correto, principalmente nos equipamentos onde havia grande estoque e solicitavam novamente o mesmo produto.

Para solucionar tal problema realizou-se vistorias nos estoques de cada equipamento para verificar a quantidade de produtos. Assim, passou-se a analisar a quantidade e a necessidade de cada produto, sendo que cada equipamento não recebia o produto solicitado

enquanto ainda existissem quantidades suficientes no seu estoque. A partir da implantação desse controle verificou-se melhor controle no estoque e maior durabilidade dos produtos, evitando-se desperdícios e mal-uso dos recursos públicos. Ainda nessa mesma direção, foram construídos fluxogramas para facilitar a saída de gêneros alimentícios, limpeza e escritório, bem como foram criadas planilhas manuais e eletrônicas, relatórios de controle de estoque e passou-se a usar recibos de registros da saída dos materiais com assinatura do funcionário responsável pela retirada.

A natureza do problema convivido nos órgãos públicos que prestam serviços socioassistenciais pode ser compreendida de forma mais clara com uma ação participativa da situação.

Thiollent (2005, p. 93) ressalta que “nos últimos anos, a pesquisa-ação tem sido pensada como instrumento adaptado ao estudo, em situação real, das mudanças organizacionais que acompanham a introdução de novas tecnologias[...]”.

Nesse sentido para maior visão da importância do administrador nos órgãos públicos, uma das pesquisadoras que exerce função pública no órgão gestor da assistência social do município, teve sua participação ativa na implantação dos projetos e das tomadas de decisões administrativas para que pudesse ter uma real mudança das atividades do setor, formulando sugestões e auxílio na validação dos resultados.

Um fato importante desta etapa foi a evolução dos projetos que geraram um melhor controle nas atividades administrativas, garantindo que o projeto elaborado estava sendo adequado para se atingir os objetivos. Atualmente, a pesquisadora aplica os projetos na coordenação do CCD, que também não possuíam apoio administrativo. Nesses serviços também se encontrou problemas semelhantes, porém com menor impacto devido à cidade possuir apenas dois CCI.

Avaliando o efeito das ações implementadas foram visíveis os resultados positivos nas duas coordenações. À medida que se programava mudanças nos projetos, eram realizadas reuniões para avaliação dos resultados obtidos e discussão sobre outras dificuldades encontradas. Quando ocorria algum problema inesperado, sua solução era planejada com a colaboração de todos os servidores envolvidos, o que justificava a importância das reuniões de avaliação para o conhecimento dos problemas e introdução de melhorias.

Destaca-se que outros setores da gestão do SUAS merecem particular atenção na como o Cadastro-único que requer recursos humanos especializados e infraestrutura para o melhor desenvolvimento das ações, as quais podem viabilizar a inserção das famílias nos programas

de transferência de renda. Também os Centros Pop para atendimento da população em situação de rua e as instituições de acolhimento.

Considerações finais

A ideia deste trabalho surgiu da dificuldade da aplicação das ferramentas administrativas no serviço público, quando uma das pesquisadoras buscava alternativas para solução de problemas encontrados na coordenação do CRAS do município de Varginha – MG. Esses problemas foram gerados pela falta de um administrador profissional no setor e, para a melhoria da situação, foram aplicadas algumas ferramentas que tiveram bons resultados, inclusive propostas a serem utilizadas na coordenação do CCI. Com essa situação identificou-se a oportunidade da pesquisa, considerando que o setor não possuía um planejamento adequado de suas atividades, não possuía controle de estoques e nem sequer controle de pessoal.

Nessa direção, foi necessário um auxílio administrativo para reconhecimento dos problemas e propostas de solução e o conhecimento sobre a revisão administrativa foi fundamental para identificar os métodos mais adequados para a solução dos problemas encontrados na coordenação.

A pesquisa bibliográfica juntamente com a pesquisa-ação mostrou-se totalmente eficiente para a busca de uma solução do problema estudado. A interação da pesquisadora com as atividades executadas teve grande importância para evolução dos projetos e aquisição dos resultados buscados, bem como na realização do caso estudado.

Destaca-se que a boa gestão dos recursos humanos e materiais no âmbito dos SUAS é um dos fatores determinantes da consecução dos direitos socioassistenciais garantidos em Lei, na medida que permite a não descontinuidade e precarização das ações socioeducativas desenvolvidas junto a mulheres, idosos, crianças e adolescentes.

Por outro lado, defende-se que tal gestão seja desenvolvida a partir da manutenção do sistema de cofinanciamento previsto na Constituição Federal de 1988 artigo 195, de forma descentralizada e participativa.

Contudo, constata-se que atualmente os recursos financeiros destinados à execução de programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social passam por processo de esvaziamento, pois defende-se políticas sociais cujas atenções realizem o compromisso estatal

com direitos de provisão de atenções contínuas, cuja qualidade e quantidade não varie em conformidade aos ventos populistas ou autoritários e /ou antidemocráticos.

Outrossim, recomenda-se para futuros estudos a aplicação de ferramentas gerenciais semelhantes em outros setores da administração pública, como por exemplo, na saúde, educação, finanças, entre outros, visando a efetivação dos direitos de cidadania com qualidade.

Referências

- ANDRÉ, M. E. D. A. **Etnografia da prática escolar**. Campinas: Papirus, 1995.
- ACSELRAD, H. **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro, IPPUR/ UFRJ, 2008.
- BAPTISTA, M. V. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2003.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUZA, L. C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm >. Acesso em 16 de outubro de 2017.
- BRASIL. Capacita SUAS, caderno 3. **Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de Assistência Social**. Disponível em: < <http://www.emater.tche.br/site/social/arquivos/assistencia-social/capacita-suas-caderno-03.pdf> >. Acesso em 23 de outubro de 2017.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2012**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro de 2012. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf >. Acesso em 23 de outubro de 2017.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.
- BRONZO, C.; VEIGA, L. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 92, p. 5-21, nov., 2007.
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social. **Resolução 145/2004**. 2004.< <http://www.crpsp.org.br/portal/orientacao/outros-de-int-categoria/resolucao-145-2004.pdf> >. Acesso em 17 de outubro de 2017.

- COUTO, B. R.; et. al. **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.
- GANDIN, D. **A Prática do Planejamento Participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- IAMAMOTO, M. V. **Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social**. 2017. Disponível em <https://www.unifesp.br/campus/san7/images/servico-social/Texto_introdutorio_Marilda_Iamamoto.pdf>. Acesso em 16 de outubro de 2017.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2017. **Cidades**. <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=EN&codmun=317070>> Acesso em 17 de outubro de 2017.
- JACCOUD, L. **Proteção Social no Brasil**: Debates e Desafios. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do Trabalho Científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4. ed São Paulo: Atlas, 1992.
- LEWGOY, A. M. B. **Supervisão de estágio em Serviço Social**: desafios para a formação e o exercício profissional. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004**. <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em 17 de outubro de 2017.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. **Vigilância Socioassistencial**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial>>. Acesso em 23 de outubro de 2017.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MORIN, A. **Pesquisa-ação integral e sistêmica**: uma antropopedagogia renovada. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- OLIVEIRA, D. P. R. **Manual de avaliação de empresas e negócios**. São Paulo: Atlas, 2004.
- PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34. ed. São Paulo: Brasília; ENAP, 1996.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGINHA 2017. **Atualização do diagnóstico social do município de Varginha, MG – 2016/2017**. <[http://www.varginha.mg.gov.br/Pdfs_e_arquivos_de_leis/Atualizacao_Diagnostico_Social_\(2017\).pdf](http://www.varginha.mg.gov.br/Pdfs_e_arquivos_de_leis/Atualizacao_Diagnostico_Social_(2017).pdf)>. Acesso em 17 de outubro de 2017.

- SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira:** entre a política pública e o mercado. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVEIRA, J. I. Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.98, p. 335-361, abr./jun. 2009.
- SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? comentários de experiência. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 85, p. 133-141, mar, 2006.
- SUAS - Sistema Único de Assistência Social. **Nova classificação para programas e serviços.** 2017. Acesso em 23 de agosto de 2017, disponível em <<http://www.mds.gov.br/suas/conheca/conheca04.asp>>. Acesso em 23 de agosto de 2017.
- THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez Editora, 2005.
- THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 2009.
- VIANA, J. J. **Administração de materiais:** um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2000.